

Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels

Uechtritz, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Uechtritz, M. (2010). Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels. In G. Hager (Hrsg.), *Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels: Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009* (S. 17-44). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-356171>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Michael Uechtritz

Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels

S. 17 bis 33

Aus:

Gerd Hager (Hrsg.)

Regionalplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Kleine Regionalplanertagung Baden-Württemberg 2009

Arbeitsmaterial der ARL 354

Hannover 2010

Michael Uechtritz

Agglomerationsregelungen in der Regionalplanung zur Steuerung des Einzelhandels

Gliederung

- 1 Die neuen Agglomerationsregelungen in der baden-württembergischen Regionalplanung
- 2 Die städtebauliche Beurteilung einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben
 - 2.1 Die städtebaulichen Regelungen zur Steuerung des Einzelhandels
 - 2.2 Die Rechtsprechung zur Funktionseinheit benachbarter Einzelhandelsbetriebe
- 3 Zulässigkeit regionalplanerischer Agglomerationsregelungen
 - 3.1 Die Beurteilung durch die Rechtsprechung
 - 3.2 Rechtsgrundlage und raumordnerischer Regelungsgegenstand
 - 3.3 Definition der Agglomeration
 - 3.4 Agglomerationsregelungen als gebietsscharfe Festlegungen
- 4 Anwendungsfälle der Agglomerationsregelungen
 - 4.1 Keine Auswirkungen auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben
 - 4.2 Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung
- 5 Schlussbemerkung

Literatur

1 Die neuen Agglomerationsregelungen in der baden-württembergischen Regionalplanung

Ungeachtet der raum- und rechtswissenschaftlichen Diskussion über die Notwendigkeit bzw. Sinnhaftigkeit einer verstärkten raumordnerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels (siehe aus raumwissenschaftlicher Sicht die Beiträge in Blotevogel 2002: 78 ff.; zur rechtswissenschaftlichen Diskussion ohne Anspruch auf Vollständigkeit Schmitz, Federwisch 2005: 31 ff.; Hoppe 2004: 282 ff.; Sparwasser 2006: 264 ff.; Uechtritz 2007: 1337 ff.; speziell zur hier zu behandelnden Agglomerationsproblematik Sparwasser 2008: 171, 176 ff. und Bienek 2008: 370, 372 f.), zeigt eine Analyse der einschlägigen landesplanerischen und regionalplanerischen Aussagen ein eindeutiges Ergebnis: Die Entwicklung auf diesem Gebiet ist durch zunehmende Regelungsdichte bzw. Detaillierung des Steuerungsinstrumentariums gekennzeichnet. Dies gilt auch – aber nicht nur – für die Landes- und Regionalplanung in Baden-Württemberg. Ein neues und – wie aufzuzeigen sein wird – nicht unproblematisches Instrument sind dabei die Agglomerationsregelungen, die im Zuge der jüngsten Fortschreibung in verschiedene

Regionalpläne in Baden-Württemberg aufgenommen worden sind¹. Eine gewisse Vorreiterrolle kommt dabei der Fortschreibung des Regionalplans 2002 des Verbandes Region Stuttgart und des Regionalplans 2003 (Teilfortschreibung des Kapitels 2.5.3, Regionalbedeutsamer Einzelhandel) des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein zu².

Ungeachtet der Unterschiede im Einzelnen ist der Regelungsgehalt im Kern identisch. Die entsprechenden Aussagen sind als raumordnerische Ziele i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG formuliert. Sie sollen die kommunale Bauleitplanung also über § 1 Abs. 4 BauGB, § 4 Abs. 1 Nr. 1 LPlG strikt binden. Sie bestimmen, dass die regionalplanerischen Vorgaben zur Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben (hierzu nur Schmitz, Federwisch 2005: 39 ff.; Ernst 2006: 77 ff.; El Bureiasi 2005; Uechtritz 2007: 1337, 1339 ff. und Sparwasser 2006: 264, 267 f., jeweils m.w.N.), konkret das Konzentrationsgebot, das Kongruenzgebot und das Beeinträchtigungsgebot sowie – soweit im Einzelfall angeordnet – auch das Integrationsgebot nicht nur auf einzelne (großflächige) Einzelhandelsbetriebe Anwendung finden sollen, sondern auch auf die Agglomeration von mehreren – für sich genommen – nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben.

Betrachtet man die Agglomerationsregelungen genauer, so lassen sich zwei Typen unterscheiden:

- Zum einen die Regelungstechnik, die der Verband Region Stuttgart bei der Teilfortschreibung des Plansatzes 27.2 und 2.7.11 (dieser enthält die eigentliche Agglomerationsregelung) anwendet. Gemäß Plansatz 2.7.11 sind Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben in den Ortskernen aller Gemeinden zulässig. Dies wird dadurch eingeschränkt, dass bei Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplans, dessen Geltungsbereich den Ortskern ganz oder teilweise erfasst, die Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben keine schädlichen, überörtlichen Wirkungen entfalten darf. Darüber hinaus bestimmt Plansatz 2.7.11: „Ansonsten wird die entsprechende Geltung der Plansätze zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels angeordnet.“ Im Anschluss hieran findet sich eine Definition der Agglomeration. Gemäß Plansatz 2.7.11 entsteht eine solche,

„wenn räumlich nahe beieinander liegend mehrere Einzelhandelsbetriebe errichtet werden, zu einem bestehenden Einzelhandelsbetrieb ein oder mehrere neue Einzelhandelsbetriebe hinzutreten oder bestehende Einzelhandelsbetriebe erweitert oder umgenutzt werden, so dass die Summe der Verkaufsflächen der räumlich nahe beieinander liegenden Einzelhandelsbetriebe größer als 800 m² ist. Räumlich nahe beieinander liegen Einzelhandelsbetriebe, wenn die Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen nicht länger als 150 m² ist.“

- „Zurückhaltender“ und deutlich knapper ist die Agglomerationsregel in der Teilfortschreibung des Kapitel 2.5.3 des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein formuliert. Diese gleichfalls als Ziel (Z) gekennzeichnete Bestimmung lautet:

„Einzelhandelsbetriebe, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs (Agglomeration) negative raumordnerische und städtebauliche Folgeeffekte auslösen können, sind wie ein einheitliches Vorhaben zu beurteilen.“

¹ Die Frage, wie raumordnerisch mit Einzelhandelsagglomerationen umzugehen ist, beschäftigt nicht nur in Baden-Württemberg die Träger der Regionalplanung. Im Positionspapier der MKRO vom 29.04.2008 wird von einer Notwendigkeit Festlegungen zur Steuerung von Einzelhandelsagglomerationen zu treffen, ausgegangen; hierzu Bienek 2008: 370, 373.

² Regelungen zur Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben finden sich auch in anderen Regionalplänen, z. B. in der Fortschreibung des Regionalplans 2020 des Regionalverbandes Heilbronn/Franken (genehmigt im Juni 2006, Plankapitel 2.4.3.2) und in der ersten Teilfortschreibung des Plankapitels 4.2.2 (genehmigt im April 2006) des Verbandes Region Rhein-Neckar, regionaler Raumordnungsplan Rheinpfalz.

Vergleicht man diese Festsetzungen, dann ist folgende Differenz zu konstatieren: Die Regelung des Verbandes Region Stuttgart gilt ausweislich des Wortlauts für *jedwede* Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben, wenn die Addition der Verkaufsflächen den Wert von 800 m² überschreitet. Eine Einschränkung auf *raumbedeutsame* Agglomerationen – wie im Fall des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein – findet sich nicht. Bemerkenswert ist der Detaillierungsgrad, mit dem der Verband Region Stuttgart das Vorliegen einer Agglomeration bestimmt: durch metergenaue Angabe des Abstandes zwischen den Gebäudezugängen („nicht länger als 150 m“). Wesentlich offener ist demgegenüber die Regelung des Regionalverbandes Mittlerer Oberrhein, die auf den räumlichen und funktionalen Zusammenhang der Betriebe abhebt.

2 Die städtebauliche Beurteilung einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben

2.1 Die städtebaulichen Regelungen zur Steuerung des Einzelhandels

Zum besseren Verständnis von Zielrichtung und (möglichen) Wirkungsweisen der regionalplanerischen Agglomerationsregelungen bedarf es einer kurzen Betrachtung der verwaltungsgerichtlichen Judikatur zur *städtebaulichen* Beurteilung der Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben³. Dies schon deshalb, weil die regionalplanerischen Agglomerationsregelungen jedenfalls auch darauf abzielen, tatsächlichen oder vermeintlichen Steuerungsdefiziten der verwaltungsgerichtlichen Judikatur zur Funktionseinheit von Einzelhandelsbetrieben zu begegnen (so auch Sparwasser 2008: 171, 177 in Bezug auf Plansatz 2.7.11 des Verbandes Region Stuttgart). Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher und ihre Auswirkung mit den sonstigen großflächigen Einzelhandelsbetrieben vergleichbar sind, werden städtebaulich durch § 11 Abs. 3 BauNVO einem Sonderregime unterworfen. Sie sind nur in speziell ausgewiesenen Sondergebieten oder in Kerngebieten zulässig. Nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe sind demgegenüber in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten gem. §§ 6, 8 und 9 BauNVO grundsätzlich zulässig (zur bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Einzelhandelsbetrieben Kuschnerus 2007: 97 ff.; Maidowski, Schulte 2009: 1380 ff.). In allgemeinen Wohngebieten gem. § 4 BauNVO sind nur der Versorgung des Gebietes dienende Läden zulässig.

2.2 Die Rechtsprechung zur Funktionseinheit benachbarter Einzelhandelsbetriebe

Die verwaltungsgerichtliche Judikatur war wiederholt mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen benachbarte Einzelhandelsbetriebe, die jeweils für sich genommen nicht großflächig sind, der Zulassungsschranke des § 11 Abs. 3 BauNVO unterfallen (VGH BW 1987: 106; BVerwG 1988a: 234; OVG NRW 2000: 571; BayVGH 2002: 54; VGH BW 2006a: 66; zur Problematik auch Hauth 2001: 1037 ff.; Ehrmann 2007: 41 ff.).

1. In Bezug auf nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe gab es in der Vergangenheit eine divergierende Rechtsprechung (VGH BW 1987: 106; BVerwG 1988a: 234; OVG NRW 2000: 571; BayVGH 2002: 54; VGH BW 2006a: 66; zur Problematik auch Hauth 2001: 1037 ff.; Ehrmann 2007: 41 ff.) zur Frage, unter welchen Voraussetzungen räumlich nahe beieinander liegende Einzelhandelsbetriebe städtebaulich wie ein einzelner Betrieb zu werten sind mit der Folge, dass für die Beurteilung der

³ Die städtebauliche Beurteilung des Agglomerationsphänomens wird unter dem Stichwort „Funktionseinheit“ geführt.

städtebaulichen Zulässigkeit eine Addition der Verkaufs- und Geschossflächen vorzunehmen ist. Der Einzelhandelserlass BW (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2001) bejaht eine Funktionseinheit, wenn die Betriebe ein bestimmtes gemeinsames Nutzungskonzept haben, aufgrund dessen sie wechselseitig voneinander profitieren und nicht als Konkurrenten, sondern als gemeinschaftlich verbundene Teilnehmer im Wettbewerb erscheinen. Das BVerwG hat in zwei Grundsatzentscheidungen aus dem Jahr 2005 (BVerwG 2006a: 644 u. 2006b: 648; zu diesen Urteilen Hauth 2006: 775, 780 ff.; Schütz 2006: 169 ff.) höchstrichterlich Klarheit geschaffen. Unter Zurückweisung von teilweise weitergehenden Ansätzen in der Rechtsprechung (die auch in den Vorgaben des Einzelhandelserlasses ihren Niederschlag gefunden haben) vertritt das BVerwG eine „restriktive“ Linie. Entscheidend sind baulich und betrieblich-funktionelle Gesichtspunkte. Kann eine Betriebsstätte selbständig genutzt werden, weil sie über die hierzu baurechtlich erforderlichen Voraussetzungen verfügt (eigener Eingang, eigene Anlieferung und eigene Personalräume etc.), so ist eine Addition der Verkaufsflächen regelmäßig nicht möglich – unabhängig davon, ob das Sortimentsangebot aufeinander abgestimmt ist und sich ergänzt. Eine abweichende Beurteilung kommt nach Auffassung des BVerwG nur im Verhältnis Hauptbetrieb/Nebenbetriebe in Betracht (BVerwG 2006a: 644). Dies betrifft Konstellationen, bei denen in eine betriebliche (Haupt-)Einheit untergeordnete Läden integriert sind („Shop in Shop-Konstellation“). Nach dieser Rechtsprechung scheidet in vielen „Agglomerations-Fällen“ eine Addition der Verkaufs- und Geschossflächen aus. Die Konsequenz hinaus ist, dass die „Steuerungsnorm“ des § 11 Abs. 3 BauNVO nicht eingreift. Funktionseinheiten/Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben sind daher städtebaulich auch in Misch-, Gewerbe und Industriegebieten regelmäßig zulässig⁴.

2. Einkaufszentren unterfallen ohne weiteres dem „Steuerungsregime“ des § 11 Abs. 3 BauNVO. Höchststrichterlich nicht eindeutig geklärt ist bisher die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben als Einkaufszentrum (zum Begriff Stock 2003: § 11 Rn. 39 ff.; Fickert, Fieseler 2008: § 11 Rn. 18 ff jeweils m.w.N. und Söfker 2009: § 11 BauNVO Rn. 49.) i.S.d. § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO zu werten ist. Nach der Rechtsprechung des BVerwG kann ein Einkaufszentrum auch nachträglich („etappenweise“) entstehen (BVerwG 1990: 573)⁵. Die Rechtsprechung des BVerwG hat sich bisher noch nicht zu der Frage geäußert, ob für die Bejahung eines Einkaufszentrums ähnlich wie für die Annahme einer Funktionseinheit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben eine bauliche bzw. betrieblich/funktionelle Einheit unabdingbare Voraussetzung für die Existenz eines Einkaufszentrums ist⁶. Zweifel bestehen auch, welche Flächengröße mindestens vorliegen muss, damit von einem Einkaufszentrum gesprochen werden kann (hierzu Fickert, Fieseler 2008: § 11 Rn. 18.3.). Überwiegend wird in Rechtsprechung und Schrifttum eine Verkaufsfläche gefordert, die deutlich über der eines

⁴ In Mischgebieten kann sich die Unzulässigkeit aus § 15 Abs. 1 Satz 1 BauNVO ergeben, auch wenn eine summierende Betrachtungsweise der Verkaufsflächen benachbarter Betriebe nicht in Betracht kommt, hierzu BVerwG 1988b: 309.

⁵ Das BVerwG betont, dass es sich bei einem Einkaufszentrum im Regelfall um einen einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex handeln werde. Aus der für die Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO maßgeblichen Sicht komme aber auch ein (nachträgliches) „Zusammenwachsen“ mehrerer Betriebe zu einem Einkaufszentrum in Betracht. Hierfür sei aber die erforderliche räumliche Konzentration nicht ausreichend. Gefordert wird ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbundenes Inerscheintreten; beachtliche Bedenken gegen diese Rechtsprechung äußert Ziegler 2004: § 11 BauNVO Rn. 880 ff.

⁶ Wollte man dies verneinen, so könnte eine Agglomeration als *ein* Einkaufszentrum zu werten sein, obwohl die Voraussetzungen für die Annahme einer Funktionseinheit (zur Bejahung eines einheitlichen Einzelhandelsbetriebes) nicht vorliegen.

großflächigen Einzelhandelsbetriebes i. S. d. § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO liegt (VGH BW 2006a: 66, 67; Hauth 2001; Schütz 2006: 169). Unabhängig hiervon dürfte eine sukzessiv entstehende Agglomeration von Einzelhandelsgeschäften die Kriterien des BVerwG für ein nachträglich entstehendes Einkaufszentrum nur selten erfüllen.

3 Zulässigkeit regionalplanerischer Agglomerationsregelungen

3.1 Die Beurteilung durch die Rechtsprechung

Da die hier zu erörternden Agglomerationsregelungen in den Regionalplänen neueren Datums sind, gibt es hierzu bisher kaum Rechtsprechung. Eine gesicherte Rechtslage, auf die sich die Planungspraxis einstellen könnte, ist (noch) nicht gegeben. Soweit ersichtlich, hat sich bisher nur der VGH BW in seiner „Kuppenheim-Entscheidung“ vom 27.09.2007 (VGH BW 2008: 218)⁷ mit einer Agglomerationsregelung befasst, und zwar mit dem Planziel 2.5.3 Z (10) des Regionalplans Mittlerer Oberrhein. In Abgrenzung zu der vorstehend zitierten Rechtsprechung des BVerwG betont der VGH, dass die *städtebauliche* Betrachtungsweise des BVerwG auf die Beurteilung der *Auswirkungen von Bebauungsplänen* (für Einzelhandel) nicht übertragen werden könne. Sie sei „zu eng“. Gerade unter dem Blickwinkel der Raumordnung sei eine betriebsübergreifende Bewertung angezeigt. Eine funktional zu betrachtende regional bedeutsame Agglomeration könne je nach den Verhältnissen im Einzelfall auch bei einer Häufung mehrerer kleinerer und für sich unter der Schwelle des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO liegender Betriebe anzunehmen sein. Verwiesen wird auf die Begründung des Plansatzes, wonach dieser eine selbständige regionalplanerische Festsetzung sei – unabhängig von § 11 Abs. 3 BauNVO.

Gerichtliche Entscheidungen, die sich auf Agglomerationsregelungen des Typs beziehen, den der Verband Region Stuttgart verwendet hat, liegen bisher – soweit ersichtlich – nicht vor.

3.2 Rechtsgrundlage und raumordnerischer Regelungsgegenstand

Die Frage, ob hinsichtlich der Agglomerationsregelungen rechtliche Bedenken bestehen, setzt zunächst die Klärung voraus, ob für diese eine ausreichende Rechtsgrundlage existiert und – falls ja – inwieweit diese den Regelungsgegenstand der Raumordnung einhält und nicht in einen Aufgabenbereich übergreift, der der gemeindlichen Planungshoheit vorbehalten ist.

1. Im Ausgangspunkt besteht kein Zweifel, dass die Agglomerationsregelungen, die sich in den jüngsten Fortschreibungen der Regionalpläne finden, auf eine ausreichende Rechtsgrundlage gestützt werden können (so auch VGH BW 2008: 218, 221; Sparwasser 2008: 171, 177; a.A. Nonnenmacher 2008: 161, 166). Welche Festlegungen in Regionalplänen getroffen werden können, bestimmt sich nach § 11 Abs. 3 LPlG. Mit der generellen Einschränkung, dass die Festlegungen für Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region erforderlich sind (also Regionalbedeutsamkeit besitzen), gestattet § 11 Abs. 3 Nr. 5 LPlG, „insbesondere“ Standorte für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe festzulegen. Schon die Verwendung des Wortes „insbesondere“ spricht dafür, dass auch regionalplanerische Festlegungen für nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe zulässig

⁷ Die Ausführungen des VGH BaWü in dieser Entscheidung zur einschlägigen Agglomerationsregelung dienen zur – ergänzenden – Begründung der Antragsbefugnis einer Nachbarkommune in einem Normenkontrollverfahren, in dem eine Verletzung des interkommunalen Abstimmungsgebots des § 2 Abs. 2 BauGB gerügt worden war.

sind, jedenfalls sofern diese vergleichbare Wirkungen wie großflächige Einzelhandelsbetriebe entfalten können (Sparwasser 2008: 171, 177).

2. Zustimmung verdient die Annahme des VGH BW, den Agglomerationsregelungen könne nicht entgegengehalten werden, sie widersprächen der – restriktiven – Rechtsprechung des BVerwG zu den Voraussetzungen einer (städtebaulichen) Funktionseinheit (BVerwG 2006a: 644, u. 2006b: 648; zu diesen Urteilen Hauth 2006: 775, 780 ff.; Schütz 2006: 169 ff.). Das BVerwG hat sich mit der Frage befasst, unter welchen Voraussetzungen eine Agglomeration städtebaulich als ein einheitliches Vorhaben i. S. d. § 29 BauGB zu werten ist. Demgegenüber befassen sich die regionalplanerischen Agglomerationsregelungen mit der Frage, wie den raumordnerischen Folgewirkungen zu begegnen ist, die durch eine Konzentration von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben auftreten können. Die Aussage des VGH, dass insoweit eine *betriebsübergreifende* Bewertung angezeigt ist (VGH BW, 2008: 218, 221.), überzeugt. Es unterliegt keinem Zweifel, dass sich die Auswirkungen einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben im Hinblick auf Kaufkraftverlagerungen (und damit möglicherweise verbundenen städtebaulichen und raumordnerischen Konsequenzen) häufig nicht von denjenigen unterscheiden, die von einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb ausgehen⁸. Gerade weil Agglomerationen eine spezifische Anziehungskraft ausüben⁹, existiert für Betriebe ein Anreiz, sich in der Nachbarschaft bestehender Betriebe anzusiedeln.
3. Diskussionsbedürftig ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen regionalplanerische Agglomerationsregelungen Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung enthalten dürfen. Genauer: Es ist zweifelhaft, ob jedwede Agglomeration, bei der die Addition der Verkaufsflächen zur Überschreitung der Großflächigkeitsschwelle von 800 m² führt, dem raumordnerischen/regionalplanerischen Regelungsregime unterworfen werden darf oder ob im Einzelfall eine Prüfung der raumordnerischen Relevanz der Agglomeration vorzunehmen ist.

Unbedenklich sind insoweit Regelungen, wie sie der Regionalverband Mittlerer Oberrhein in der Teilfortschreibung seines Kapitel 2.5.3 getroffen hat. Schon seiner Überschrift nach befasst sich dieses Kapitel nur mit dem *regionalbedeutsamen* Einzelhandel. Die Agglomerationsregelung beansprucht nur für die Konstellation Geltung, dass aufgrund des räumlichen und funktionalen Zusammenhangs der Einzelhandelsbetriebe negative *raumordnerische und städtebauliche* Folgeeffekte ausgelöst werden können.

Problematisch ist demgegenüber die – strikt formulierte - Agglomerationsregelung in Plansatz 2.7.11 des Verbandes Region Stuttgart, die grundsätzlich für jedwede Ansammlung von Einzelhandelsbetrieben Geltung beansprucht, deren summierte Verkaufsfläche die Schwelle von 800 m² übersteigt¹⁰. Diese Festlegung ist im Hinblick auf die Rechtsgrundlage des § 11 Abs. 3 LPlG (Beschränkung auf *raumbedeutsame* Festlegungen) und im Hinblick auf die grundsätzliche Aufgabe der Raumordnung, die *überörtliche*, gemeindegebietsübergreifende Koordination und Steuerung zu bewirken (Halama 1995: 201, 218 f.; Nonnenmacher 2008: 161, 164 ff.; Koch, Hendler 2009 34 ff.), nur dann unbedenklich, wenn man annehmen

⁸ So auch die Einschätzung in Positionspapier der MKRO vom 29.04.2008; hierzu *Bienek* 2008: 370, 372 f.

⁹ In diesem Sinne auch Hauth 2001: 1037, 1042; Ehrmann (2007: 41 ff.) sieht durch Agglomerationen in Gewerbe-, Industrie- oder Mischgebieten eine „enorme Gefahr“ für den Einzelhandelsstandort Innenstadt.

¹⁰ Keine Bedenken und die Raumbedeutsamkeit von Agglomerationen ohne weiteres bejahend Sparwasser 2008: 171, 177; a. A., die Agglomerationsregelungen für nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe als Kompetenzüberschreitung qualifizierend Nonnenmacher 2008: 161, 166.

wollte, ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb sei *regelmäßig* raum- bzw. regionalbedeutsam. Wollte man dies bejahen, dann müsste entsprechendes auch für eine Agglomeration von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben gelten, die funktionell die gleiche Wirkung haben können, wie ein einheitlicher großflächiger Einzelhandelsbetrieb. Tendenziell in diesem Sinne hat sich – ohne die Frage abschließend zu entscheiden – der VGH BW geäußert. Dieser hat die Frage aufgeworfen, ob das Kriterium der Regionalbedeutsamkeit neben dem des Einzelhandelsgroßprojekts überhaupt eine eigenständige Bedeutung habe (VGH BW 2008: 384, 385 f.). Für die Annahme, dass ein großflächiger Lebensmittel-Einzelhandelsbetrieb jedenfalls mit einer Verkaufsfläche über 1.200 m² regionalbedeutsam sei, spräche der Wortlaut des § 11 Abs. 3 LPlG, der großflächige Einzelhandelsbetriebe ausdrücklich aufführe. Dieser Verweis auf § 11 Abs. 3 LPlG ist aber nicht zwingend. Gewiss listet das Gesetz großflächige Einzelhandelsbetriebe auf und macht deutlich, dass sich regionalplanerische Festlegungen auf derartige Betriebe beziehen *können*. Voraussetzung für *alle* regionalplanerischen Festlegungen ist aber die generelle Einschränkung, die in § 11 Abs. 3 Satz 1 LPlG – vor die Klammer gezogen – enthalten ist. Es muss sich um *regionalbedeutsame* Festlegungen handeln. Dem LPlG kann also gerade nicht entnommen werden, dass dieses jedweden großflächigen Einzelhandelsbetrieb als raumbedeutsam einstuft¹¹. Derartiges ließe sich – wenn man an das Beispiel eines „kleinen“ Baustoffhandels oder eines Autoeinzelhandels denkt, der knapp über der Schwelle der Großflächigkeit liegt, auch schwerlich begründen. Die Auswirkungen eines (großflächigen) Einzelhandelsbetriebes hängen nicht nur von der Größe der Verkaufsfläche ab. Auch das jeweils angebotene Sortiment und die Lage des Einzelhandelsbetriebes im Raum spielen eine maßgebliche Rolle. Dies ist im Hinblick auf die Handhabung der Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 BauNVO (BVerwG 1984: 342, 346)¹² unstreitig. Ein Schuhfachmarkt, ein Sportartikelfachmarkt mit 800 m² Verkaufsfläche, ein Lebensmittelvollsortimenter und ein Baumarkt von jeweils 800 m² Verkaufsfläche haben unterschiedliche Einzugsbereiche. Ob die Auswirkungen eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes örtlich oder überörtlich sind, beurteilt sich auch danach, ob die jeweiligen Märkte in integrierter Lage eines Oberzentrums liegen, oder ob es um einen Betrieb im ländlichen Raum an einem Standort ohne Zentralitätsfunktion geht. Es bedarf der Rückbesinnung, welche Funktion das Kriterium der Raumbedeutsamkeit besitzt: Es markiert die Grenze zwischen den Materien *des Bodenrechts*, zu dem die kommunale Bauleitplanung zählt, und der Materie *des Raumordnungsrechts*, deren Regelungsgegenstand die zusammenfassende übergeordnete (also auch *überörtliche*) Planung und Ordnung des Raumes ist (Halama 1995: 201, 218; Koch, Hendler 2009: 34; Nonnenmacher 2008: 161, 165; grundlegend, zur Abgrenzung BVerfG 1954: 407; aus jüngster Zeit OVG NRW 2009). Ein Vorhaben, welches nicht geeignet ist, überörtliche Auswirkungen hervorzuheben, kann nicht Gegenstand raumordnerischer, also auch nicht Gegenstand regionalplanerischer Festlegungen sein¹³.

¹¹ In diesem Sinne VG Karlsruhe (2007) – als Vorinstanz zum VGH BaWü (2008: 384). Dieses hat auch darauf hingewiesen, dass im LEP 2002 in Plansatz 3.3.7.4 ausdrücklich nur von regionalbedeutsamen Einzelhandelsgroßprojekten die Rede sei, was dafür sprechen könne, dass diesem Plansatz das Verständnis zugrunde liege, nicht jedes Einzelhandelsgroßprojekt sei regional bedeutsam. Ergänzend hat das VG Karlsruhe auf § 13 Abs. 1 LPlG a.F. verwiesen (ab 24.05.2003 im Hinblick auf die bundesrechtliche Regelung des § 1 Nr. 19 RoV außer Kraft getreten), wonach ein Raumordnungsverfahren nur für Betriebe mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche durchzuführen sei.

¹² Atypische Fälle, in denen die Vermutungsregel trotz Überschreiten der Geschossfläche von 1.200 m² nicht eingreift, sind Besonderheiten des Sortiments (z. B. besonderer Flächenbedarf) und eine besondere städtebauliche Situation; hierzu Fickert, Fieseler (2008: § 11 Rn. 27 ff.); Stock (2003: § 11 Rn. 78 ff.)

¹³ Vgl. hierzu im Hinblick auf die raumordnerische Steuerung von Windenergieanlagen Kirsten (2005: 993, 998). Die hier erörterten Bedenken werden auch nicht durch die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens gem. § 24 LPlG ausgeräumt. Die Möglichkeit des Zielabweichungsverfahrens ist ein Korrektiv, mit dem eine unverhältnismäßi-

Im Ergebnis bedeutet dies: Regionalplanerische Aussagen zur Agglomeration nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe erfassen nur solche Vorhaben, die regionalbedeutsam sein können. Diejenigen Festlegungen, die eine entsprechende Beschränkung nicht enthalten, sind unwirksam, soweit sie nicht gesetzeskonform im dargelegten Sinne ausgelegt werden können¹⁴.

3.3 Definition der Agglomeration

Bedenken bestehen gegen Festlegungen, die – wie Plansatz 2.7.11 der Region Stuttgart – eine metergenaue Definition der Agglomeration enthalten („Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen¹⁵ nicht länger als 150 m“). Eine derartige Formulierung wird als eine raumordnerische Zielfestlegung getroffen, obwohl sie nur für die städtebauliche Beurteilung von Vorhaben „passt“¹⁶. Im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zur Beurteilung eines konkreten Vorhabens i. S. d. § 29 BauGB ist eine Überprüfung möglich, ob ein Einzelhandelsvorhaben zu bereits existierenden Betrieben einen entsprechenden Abstand einhält. Anders formuliert: Wäre die entsprechende Agglomerationsregelung als Ergänzung in § 11 Abs. 3 BauNVO enthalten, so bestünden gegen die städtebauliche Handhabbarkeit einer solchen Bestimmung keine grundsätzlichen Bedenken. Anders stellt sich dies für ein regionalplanerisches Ziel dar, dessen Adressat die kommunale Bauleitplanung ist. Es ist unklar, wie im Rahmen einer Bebauungsplanaufstellung oder einer Bebauungsplanänderung, die räumlich benachbarte Einzelhandelsbetriebe zulässt, festgestellt werden soll, ob die Gebäudezugänge der (möglicherweise) entstehenden benachbarten Einzelhandelsbetriebe 150 m (oder mehr oder weniger) voneinander entfernt sind. Das Festsetzungsinstrumentarium des § 9 Abs. 2 BauGB und der BauNVO enthält keine Möglichkeit, Gebäudezugänge festzusetzen. Auch die Festlegung von „Baufenstern“ bzw. der überbaubaren Grundstücksfläche nach § 9 Abs. 2 BauGB bzw. § 23 BauNVO gestattet keine metergenaue Festlegung von Gebäudezugängen. Die entsprechenden Agglomerationsregelungen erweisen sich also als nicht handhabbar.

Hinzu kommt, dass die strikte Entfernungsangabe nicht immer zu einem sachgerechten Ergebnis führt: Ein funktionaler Zusammenhang zwischen Einzelhandelsbetrieben (der eine Behandlung wie ein einheitlicher Betrieb rechtfertigen könnte) existiert nicht, wenn diese durch eine vierspurige Straße (ohne Überquerungsmöglichkeit) voneinander getrennt werden – auch wenn die Luftlinie zwischen den Gebäudezugängen weniger als 150 m beträgt. Gleiches gilt bei topographischen Zäsuren¹⁷. Auch an diesem Beispiels-

ge Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit im Einzelfall vermieden werden kann. Transzendiert aber die in Rede stehende Festsetzung den Aufgabenbereich der Raumordnung, dann wird diese Kompetenzüberschreitung nicht durch die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens „geheilt“.

¹⁴ Zur Notwendigkeit, raumordnerische Vorgaben verfassungskonform auszulegen OVG NW (2007: 661, 662 f.); Kuschnerus (2007: 198 und 224 f.); zu den Grenzen raumordnerischer Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit in Bezug auf § 24 Abs. 1 Satz 4 LePro zur Steuerung von FOCs VerfGH NW (2009: 1305).

¹⁵ Gemeint sein dürfte nicht jedweder Gebäudezugang eines Einzelhandelsbetriebes, sondern der jeweilige Kundenzugang; hierauf weist Sparwasser (2008: 171, 178) hin.

¹⁶ Kuschnerus (2007: 223 f.) weist darauf hin, dass sich in Zielen der Raumordnung häufig Formulierungen fänden, dass bestimmte Vorhaben nur „zulässig seien, wenn ...“. Er kritisiert, dass diese Formulierungen die Annahme nahe legen, der Verfasser sei davon ausgegangen, mit dem Instrument der verbindlichen Festlegung könne auch die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit bestimmter Vorhaben im Einzelfall verbindlich vorgegeben werden. Kuschnerus bezeichnet dies als „grundlegenden Irrtum“. Agglomerationsregelungen, wie die des Verbandes der Region Stuttgart, sind geradezu in Musterbeispiel für solche Formulierungen.

¹⁷ Wie hier auch Sparwasser (2008: 171, 178) der die fragliche Regelung allerdings nicht im Hinblick auf ihre Eignung, sondern im Hinblick auf das Übermaßverbot problematisiert. Hinzuweisen ist darauf, dass die metergenaue Definition der Agglomeration auch deshalb wenig sachgerecht ist, weil sie sich im Hinblick auf das angestrebte Steuerungsziel als zu „eng“ und unflexibel erweist. Es sind Konstellationen denkbar, in denen die Agglomerationswirkung eintritt, auch wenn die Gebäudezugänge mehr als 150 m voneinander entfernt sind: Mehrere Einzelhandelsbetriebe, die um einen Parkplatz herum angeordnet sind, verlieren ihre Kundenattraktivität als Agglomeration nicht deshalb, weil die Gebäudezugänge 151 m und nicht 149 m voneinander entfernt sind.

fall zeigt sich: Schon das Bemühen, die Bauleitplanung zu mathematisieren, ist wenig sinnvoll. In Bezug auf raumordnerische Vorgaben ist eine derartige „Mathematisierung“ zum Scheitern verurteilt.

3.4 Agglomerationsregelungen als gebietsscharfe Festlegungen

Hinzuweisen ist weiter auf eine rechtliche Problematik, die zwar nicht die Agglomerationsregelung „an sich“ betrifft, die aber gerade für Agglomerationsregelungen relevant wird: Wie eingangs dargelegt, besteht das Grundanliegen der Agglomerationsregelungen darin, die regionalplanerischen Ziele zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels (Konzentrationsgebot, Kongruenzgebot, Beeinträchtigungsverbot und Integrationsgebot) auch auf die Ansammlung mehrerer nicht-großflächiger Einzelhandelsbetriebe anzuwenden. Wie bereits der erste Anwendungsfall in der Rechtsprechung (VGH BW 2008: 218) gezeigt hat, dürfte sich die Einschlägigkeit von Agglomerationsregelungen häufig bei der planerischen Ausweisung oder Änderungen von Gewerbe- oder Industriegebieten zeigen. Diese Baugebietstypen sind, da Einzelhandelsbetriebe bis zur Großflächigkeit regelmäßig zulässig sind, in besonderer Weise „agglomerationsgeeignet“. Da entsprechende Gebiete typischerweise nicht in städtebaulich integrierten Lagen gelegen sind, dürfte gerade das *Integrationsgebot* durch die Agglomerationsregelung einen Bedeutungszuwachs erfahren. Besonders deutlich wird dies bei Festlegungen, die – wie Plansatz 2.7.11 der Region Stuttgart – eine Agglomeration nur „in den Ortskernen“ der Gemeinden zulassen. Da diese Versorgungskerne wiederum regionalplanerisch festgelegt werden (vgl. Plansatz 2.7.3 des Regionalplans 2002 des Verbandes Region Stuttgart), wird hierdurch die Frage der Zulässigkeit *gebiets- bzw. bereichsscharfer* regionalplanerischer Festlegungen aufgeworfen, die sich generell in Bezug auf raumordnerische „Integrationsgebote“ zur Steuerung des Einzelhandels stellt.

Im Rahmen dieses Beitrags kann die Problematik nur kurz skizziert werden (näher hierzu Uechtritz 2007: 1337, 1344 ff. m. w. N.). Bedenken gegen die Zulässigkeit gebiets- bzw. bereichsscharfer Festlegungen gründen zum einen in den bereits oben dargelegten Grenzen des Regelungsauftrags der Raumordnung. Zum anderen werfen gerade derartige Regelungen die Frage der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit auf. Während bei Konzentrations- bzw. Kongruenzgeboten und dem Beeinträchtigungsverbot die überörtliche, also raumordnerische Zielrichtung auf der Hand liegt, kann dies in Bezug auf gebietsscharfe Festlegungen *innerhalb* der Gemeinde nicht ohne weiteres bejaht werden. Die Frage, welche Nutzungsarten *innerhalb* des Gemeindegebietes an *welcher Stelle* geplant werden, berührt den Kern der gemeindlichen Planungshoheit.

In Rechtsprechung und Schrifttum wird die Frage der Zulässigkeit gebiets- bzw. bereichsscharfer raumordnerischer Festlegungen seit langem diskutiert (hierzu – ohne Anspruch auf Vollständigkeit: Ernst, Suderow 1976; Scheipers 1995: 80; Kilian, Müllers 1998: 25, 56 ff.; Hendler 1982: 18 ff.). In der Literatur und in der obergerichtlichen Rechtsprechung hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass derartige Zielaussagen raumordnungsrechtlich grundsätzlich zulässig sein *können*, wenn mit diesen ein legitimes überörtliches Interesse verfolgt wird (VerfGH NRW 1990: 456, 458; BVerwG 2003: 1263; BVerwG 2006c: 1055, 1056; VGH BW 2006b: 232, 234; aus der Literatur Durner 2005: 216 ff.; Koch, Hendler 2009: 132 f.). Weiterhin besteht aber Konsens darüber, dass die gebietsscharfe Festlegungen einer weitergehenden Rechtfertigung bedürfen, als Bindungen, die die Gemeinde nur als solche ergreifen (Halama 1995: 201,

219¹⁸). Anerkannt sind gebiets- bzw. bereichsscharfe Flächenfunktionszuweisungen zugunsten von Natur und Landschaft, Wasser und Rohstoffvorkommen, aber auch für überörtlich bedeutsame Großvorhaben. Hier streitet der Gesichtspunkt einer besonderen Situationsgebundenheit für die Zulässigkeit derartiger Festlegungen und entsprechende Beschränkungen der kommunalen Planungshoheit.

Integrationsgebote zur Steuerung des Einzelhandels dürften auf der Basis dieser Maßstäbe kaum gerechtfertigt werden können¹⁹. Auch wenn man anerkennt, dass die Konstellationen, in denen Rechtsprechung und Schrifttum – bisher – gebietsscharfe Festlegungen anerkannt haben, nicht abschließend sein müssen und weitere Rechtfertigungsgründe für derartige Festlegungen in Betracht kommen, verbleiben Zweifel an der Zulässigkeit des „großzügigen“ Einsatzes raumordnerischer bzw. regionalplanerischer Integrationsgebote. Selbst wenn man akzeptiert, dass dem Integrationsgebot eine *überörtliche Relevanz* z.B. im Hinblick auf die Vermeidung einer Zersiedlung der Landschaft und die Reduktion des Verkehrsaufkommens zukommen kann, erscheint fraglich, ob diese Erwägungen die gebietsscharfe Festlegung von zentralörtlichen Versorgungsbereichen, mit der Folge eines Ausschlusses jedweder großflächiger Einzelhandelsbetriebe bzw. von Agglomerationen außerhalb dieser Bereiche rechtfertigen können²⁰.

In der Rechtsprechung hat jüngst das OVG NRW Bedenken gegen raumordnerische Festlegungen formuliert, die gemeindeintern die Bauleitplanung binden. In Bezug auf § 24 a Abs. 1 Satz 1 LEPro, der bestimmt, dass Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben i. S. d. § 11 Abs. 3 BauNVO nur in *zentralen Versorgungsbereichen* ausgewiesen werden dürfen, hat es angemerkt, bei diesen Bestimmungen handele es sich um städtebauliche Regelungen (OVG NRW 2009).

4 Anwendungsfälle der Agglomerationsregelungen

4.1 Keine Auswirkungen auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben

1. Ungeachtet des Wortlautes der Agglomerationsregelungen, der – wie oben bereits ausgeführt – auf eine Anwendung im konkreten (Genehmigungs-)Fall eines Vorhabens zugeschnitten ist und der Zielstellung, hiermit auf die – restriktive – Rechtsprechung des BVerwG zur „Funktionseinheit“ zu reagieren –, kommt diesen für die Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit einzelner Bauvorhaben keine Bedeutung zu (Kuschnerus 2007: 223; generell hierzu BVerwG 2004: 614). § 4 Abs. 1 LPiG stellt klar, dass die Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten sind. Der Träger eines privaten Vorhabens, der die Erteilung einer Baugenehmigung für einen

¹⁸ So auch Ronellenfitch (2000: 355, 365), der betont, je stärker sich die Raumplanung in die kommunale Eigenverantwortung einmische, desto höher seien die Anforderungen an die Eingriffslegitimation.

¹⁹ Die Literatur lehnt raumordnerische Integrationsgebote zur Steuerung des Einzelhandels überwiegend ab, (Schneider 2003: 127; Kopf 2002: 267; Ernst 2006: 137; Hoppe 2001: 81, 87); keine Bedenken gegen Integrationsgebote zur Steuerung des Einzelhandels bei Schmitz, Federwisch (2005: 86f.) und Kuschnerus (2007: 220f.); das BVerwG hat ohne weitere Erörterung der Problematik das allgemein formulierte städtebauliche Integrationsgebot des LEP Rheinland-Pfalz nicht beanstandet (BVerwG 2004: 220, 225); zur Problematik auch Uechtritz (2007: 1337, 1344).

²⁰ Im Hinblick auf den Gesichtspunkt „Zersiedlung der Landschaft“ leuchtet z. B. nicht ein, wieso dieser durch eine Öffnung von Gewerbe- und Industriegebieten für Einzelhandelsbetriebe tangiert wird. In Bezug auf die Argumentation von Integrationsgeboten seien zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung stellt sich die Frage, wieso dies eine *überörtliche* Aufgabe ist, die die Regionalplanung zu gemeindegebietsscharfen Standortfestlegungen berechtigt.

Einzelhandelsbetrieb anstrebt, wird durch regionalplanerische Festlegungen nicht gebunden²¹.

2. Die Zulässigkeit eines Vorhabens (auch bei Vorliegen einer Agglomeration, wie in den dargestellten regionalplanerischen Zielen definiert) beurteilt sich im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 BauGB allein nach dessen Festsetzungen. Die Frage, ob ein Vorhaben, welches in der Nachbarschaft eines bestehenden Einzelhandelsbetriebes errichtet werden soll, (nur) für sich betrachtet zu beurteilen ist, oder ob eine Zusammenrechnung der Verkaufs- und Geschossflächen mit einem benachbarten Betrieb stattfindet, beurteilt sich nach den Maßstäben der Rechtsprechung zur Funktionseinheit mehrerer Betriebe (BVerwG 2006a: 644 u. 2006b: 648; zu diesen Urteilen Hauth 2006: 775, 780 ff.; Schütz 2006: 169 ff.). Ist danach eine Funktionseinheit bzw. eine Zusammenrechnung ausgeschlossen, vermag hieran eine regionalplanerische Agglomerationsregelung nichts zu ändern. Maßstabsnorm für die planungsrechtliche Zulässigkeit eines solchen Vorhabens sind allein die Festsetzungen des Bebauungsplans.
3. Auch für den Anwendungsbereich des § 34 BauGB gilt nichts anderes. Wie die Entstehungsgeschichte der Novellierung des § 34 BauGB im Zuge des EAGBau im Jahr 2004 belegt, ist die Frage, ob ein nach § 34 BauGB zu beurteilendes Vorhaben mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmt, für dessen städtebauliche Zulässigkeit grundsätzlich ohne Bedeutung (Uechtritz 2006: 799, 801 f.; siehe auch Kment 2007: 996, 1002). Auch aus § 34 Abs. 3 BauGB ergibt sich nichts Abweichendes. Die Frage, ob ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich wegen schädlicher Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche unzulässig ist, beurteilt sich allein nach den faktischen Auswirkungen des Vorhabens. Auch insoweit sind regionalplanerische Ziele irrelevant.
4. Im Außenbereich nach § 35 BauGB sind Einzelhandelsbetriebe als sonstige Vorhaben in aller Regel ohne weiteres unzulässig. Die Frage, ob derartige Vorhaben an regionalplanerischen Agglomerationsregelungen scheitern, stellt sich daher nicht²².

4.2 Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung

1. In Bezug auf die kommunale Bauleitplanung bestehen (wenn man die unter Ziff. 3 erörterten Bedenken außer Betracht lässt) im Ausgangspunkt keine Zweifel an der „strikten“ Bindungswirkung der Agglomerationsregelungen, die jeweils als Ziele i. S. d. § 1 Abs. 4 BauGB ausgestaltet sind. Ungeachtet dessen ist zweifelhaft, in welchen Konstellationen diese zur Anwendung kommen. Bei Bauleitplänen, die die planerische Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben oder Einkaufszentren begründen, ergeben sich im Grundsatz keine Fragen im Hinblick auf die Einschlägigkeit der regionalplanerischen Zielfestlegungen zum Einzelhandel. Bebauungspläne, die entsprechende Sondergebiete nach § 11 Abs. 2 BauNVO festsetzen, unterliegen der Bindungswirkung der regionalplanerischen Festlegungen. Entsprechendes gilt für die Ausweisung von Kerngebieten nach § 7 BauNVO, da auch

²¹ Dies folgt schon aus dem grundsätzlichen Anwendungsbereich der Raumordnung gegenüber der Bauleitplanung. Die verbindliche Festlegung, welche Bodennutzung zulässig ist, betrifft die Materie des Bodenrechts, nicht die der Raumordnung, (vgl. Halama 1995: 201, 218; Koch, Hendler 2009: 34; Nonnenmacher 2008: 161, 165; grundlegend, zur Abgrenzung BVerfG 1954: 407; aus jüngster Zeit OVG NW 2009).

²² Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Aussagen des BVerwG in dessen Entscheidung zum FOC Zweibrücken (2003: 86) teilweise missverstanden worden sind (evidentes Missverständnis z. B. bei Jochum 2003: 31). Die Ausführungen des BVerwG zur Relevanz des § 2 Abs. 2 BauGB im Anwendungsbereich des § 35 BauGB erklären sich aus der Notwendigkeit, die Klagebefugnis von Nachbargemeinden zu begründen. Die objektive Rechtswidrigkeit eines Einzelhandelsbetriebs im Außenbereich liegt auf der Hand und bedarf keiner näheren Begründung.

hierdurch die planerische Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren begründet wird.

2. Bei den Agglomerationsregelungen stellen sich Fragen:

- 2.1. Zu betrachten ist zunächst die Neuausweisung eines Misch-, Gewerbe- oder Industriegebietes gem. §§ 6, 8, 9 BauNVO. Geschieht dies ohne Einzelhandelsausschlüsse, dann sind nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe im Geltungsbereich des jeweiligen Bebauungsplans grundsätzlich ohne weiteres und uneingeschränkt zulässig²³. Ein derartiger Plan schafft also die Möglichkeit für das Entstehen einer Agglomeration. Gegen die Genehmigung zweier benachbarter Vorhaben, deren (Gesamt-)Verkaufsfläche die Schwelle zur Großflächigkeit überschreitet, bestehen – städtebaulich – keine Bedenken – soweit nicht eine Funktionseinheit vorliegt, die eine Addition der Verkaufsflächen gebietet. Im Ausgangspunkt könnte also davon ausgegangen werden, dass die Agglomerationsregelung einschlägig ist.

Gegen ein derartig weitreichendes Verständnis bestehen aber durchgreifende Bedenken. Die kommunale Planungshoheit würde gravierend beschränkt – und zwar dadurch, dass die Baugebietstypen der §§ 5, 8 und 9 BauNVO, wie sie der Verordnungsgeber zur Verfügung gestellt hat, von den Gemeinden nicht mehr festgesetzt werden dürften. Die Annahme, dies sei aus überörtlichen Gesichtspunkten erforderlich, da von Agglomerationen negative raumordnerische Wirkungen ausgehen könnten, dürfte als Einwand – losgelöst von den tatsächlichen Verhältnissen – schwerlich überzeugen. Wollte man eine solche Argumentation akzeptieren, dann würde dies bedeuten, dass bereits die theoretische Möglichkeit des Entstehens einer Agglomeration (ohne dass hierfür in tatsächlicher Hinsicht irgendein Ansatzpunkt gegeben wäre) eine weitreichende Beschränkung der kommunalen Planungshoheit bewirkt.

Hinzu kommt die Frage, wie sich eine solche Annahme zu den Anforderungen verhält, die sich aus den §§ 1 Abs. 4, 5 und 9 BauNVO an die Gliederung bzw. Beschränkung von Einzelhandelsbetrieben in Bebauungsplänen ergeben. Hierzu existiert eine umfangreiche Rechtsprechung (vgl. hierzu Kuschnerus 2007: 227 ff.; Bischopink 2004: 1089 ff.; 2007: 825 ff.; Janning 2005: 1093 ff., 1723 ff.; ders. 2009: 437 und Maidowski, Schulte 2009: 1380). Alle differenzierten Kautelen wären hinfällig, wenn sich aus den regionalplanerischen Agglomerationsregelungen die strikte Rechtspflicht der planenden Gemeinden ergeben sollte, den Einzelhandel in allen Misch-, Gewerbe oder Industriegebieten *a limine* auszuschließen²⁴.

Im Ergebnis bedeutet dies: Die Agglomerationsregelungen zielen auf den planerischen Umgang mit bestimmten Konstellationen – nämlich einer tatsächlich bestehenden oder im Einzelfall drohenden Anhäufung von Einzelhandelsbetrieben²⁵. Nur

²³ Zu den möglichen Beschränkungen in Mischgebieten siehe BVerwG 1988a: 234.

²⁴ Ein derartiges Ergebnis wäre schon deshalb höchst befremdlich, weil die differenzierten Anforderungen der Rechtsprechung zur bauplanerischen Beschränkung von Einzelhandelsbetrieben im Kern auf der Erwägung beruhen, die Gemeinden zu einer vollständigen Erfassung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Einzelfall anzuhalten; auch um auf diese Weise unverhältnismäßige Beschränkungen zu Lasten der betroffenen Grundstückseigentümer zu vermeiden. Es leuchtet schwerlich ein, dass all dies hinfällig sein sollte, wenn auf der übergeordneten Planungsebene der Regionalplanung *ohne* Ermittlung der konkreten Verhältnisse in den betroffenen Gemeinden ein solcher Ausschluss angeordnet werden könnte.

²⁵ In seiner Kuppenheim-Entscheidung hat der VGH BaWü (2008: 218, 221) die Einschlägigkeit der Agglomerationsregelung mit folgenden Worten bejaht: „Demnach ist die Möglichkeit, dass jedenfalls bei Verwirklichung aller zulässigen Nutzungen im Plangebiet in der Gesamtschau mit dem in nächster Nähe bestehenden Einzelhandelsbesatz eine raumbedeutsame im Kleinzentrum X unzulässige Einzelhandelsagglomeration entsteht, weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht von der Hand zu weisen.“ Das Anknüpfen an die konkreten Verhältnisse ist offenkundig.

wenn Derartiges unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im jeweiligen Planbereich (oder in dessen Nachbarschaft) in Betracht kommt, sind die Agglomerationsregelungen einschlägig. Für den Ausgangsfall, der Neuausweisung eines Misch-, Gewerbe oder Industriegebietes auf der „grünen Wiese“ folgt hieraus, dass die Gemeinden nicht verpflichtet sind, Einzelhandelsausschlüsse anzuordnen, um eine Agglomeration von vornherein (planerisch) zu unterbinden²⁶.

- 2.2. Anders dürfte die Beurteilung ausfallen, wenn das neue Plangebiet unmittelbar angrenzend an Flächen ausgewiesen wird, auf denen bereits nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe vorhanden sind und die neuen planerischen Festsetzungen gerade unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse das Entstehen einer Agglomeration ermöglichen. Wenn nach den planerischen Festsetzungen des neuen Bebauungsplans Einzelhandelsbetriebe zulässig sind, die aufgrund ihres räumlichen und funktionalen Zusammenhangs mit dem oder den bestehenden Einzelhandelsbetrieben negative raumordnerische Folgeeffekte auslösen können, kann sich aus den Agglomerationsregelungen eine Verpflichtung ergeben, in den Bebauungsplan einen Einzelhandelsausschluss aufzunehmen²⁷. Eine solche Verpflichtung kann aber nur dann und insoweit bestehen, als tatsächlich eine Agglomeration droht. Dies wird z. B. zu verneinen sein, wenn ein Mischgebiet angrenzend an einen bestehenden Einzelhandelsbetrieb festgesetzt wird und in diesem Gebiet aufgrund der Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung, der Grundstücksgröße und insbesondere der überbaubaren Grundstücksfläche die Errichtung von Einzelhandelsbetrieben praktisch ausgeschlossen ist.

Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, sodass tatsächlich das Entstehen einer Agglomeration in Betracht kommt, stellt sich die weitere Frage, ob aus den Agglomerationsregelungen folgt, dass der Einzelhandelsausschluss für das gesamte neu ausgewiesene Plangebiet gelten muss. Diese Frage dürfte zu verneinen sein. Evident ist dies bei einem räumlich ausgedehnten Plangebiet, auf das eine Agglomerationsregelung entsprechend dem „Muster“ des Verbandes Region Stuttgart anwendbar wäre: Nach der insoweit maßgeblichen „metergenaue“ Agglomerationsdefinition käme eine Verpflichtung zum Einzelhandelsausschluss nur insoweit in Betracht, als Flächen des neuen Plangebietes (genauer: überbaubare Grundstücksflächen des neuen Plangebietes) weniger als 150 m von bestehenden Einzelhandelsbetrieben entfernt in Rede stehen. Die Ermöglichung der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben in einer Entfernung von mehr als 150 m vom Gebäudezugang bestehender Betriebe ist nach den entsprechenden (problematischen) Festlegungen raumordnerisch unbeachtlich.

- 2.3. Am plausibelsten ist die Anwendung der Agglomerationsregelungen in folgender Konstellation: In einem beplanten Bereich, z. B. einem Gewerbegebiet mit Einzelhandelsausschluss existieren vereinzelt nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe, weil diese zu einem Zeitpunkt vor Überplanung des Gebiets angesiedelt worden

²⁶ Zweifelhaft ist, ob sich eine andere Bewertung ergibt, wenn es sich um eine Planung handelt, die auf eine bestehende raumordnerisch problematische Konstellation bezieht. Dies war die Situation im Sachverhalt der Kuppenheim-Entscheidung des VGH BaWü (2008: 218) da hier die Planung einer Gemeinde (Kleinzentrum) in Rede stand, bei der bereits eine handgreifliche Konfliktlage im Verhältnis zur Nachbargemeinde (Mittelzentrum) bestand. Bei einer entsprechenden Distanz des Neubaugebiets vom bestehenden Einzelhandelsbesatz dürfte der funktionale Zusammenhang als Voraussetzung für die Anwendung der Agglomerationsregelung fehlen. In einer derartigen Konstellation sollte das interkommunale Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB auch ohne dessen Anreicherung durch raumordnerische Ziele zum Schutz der Nachbargemeinde ausreichen, um eine städtebaulich/raumordnerisch unerwünschte Planung zu verhindern.

²⁷ Anzumerken bleibt, ob nicht auch in einer solchen Konstellation aufgrund der bestehenden „Gefährdungslage“ die Anforderungen des interkommunalen Abstimmungsgebots des § 2 Abs. 2 BauGB (drohende städtebauliche Auswirkungen auf Nachbargemeinden) ausreichen, um die befürchteten negativen Folgen zu verhindern.

sind. Betreibt eine Gemeinde nunmehr eine Bebauungsplanänderung mit dem Ziel, den bestehenden Einzelhandelsausschluss aufzuheben²⁸, und kann nach den Verhältnissen im Plangebiet bzw. den planerischen Festsetzungen eine Agglomeration entstehen, dann widerspricht eine solche Planänderung der einschlägigen regionalplanerischen Agglomerationsregelung.

- 2.4. Letztlich stellt sich die Frage nach einer Planungspflicht (vgl. hierzu VGH BW 2006c: 483) für Gemeinden in Bezug auf solche Bereiche, in denen sich faktisch eine Agglomeration von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben gebildet hat und in denen die Ansiedlung weiterer Betriebe in Betracht kommt. Eine solche städtebauliche Situation ist etwa dann gegeben, wenn ein nach § 34 BauGB zu beurteilender Bereich vorliegt, in dem bereits nicht-großflächige Einzelhandelsbetriebe existieren. Diese Konstellation entspricht gewissermaßen „im Kleinen“ der Sachlage, die das BVerwG in seiner „Mülheim-Kärlich-Entscheidung“ für großflächige Einzelhandelsbetriebe zu beurteilen hatte (BVerwG 2004: 220; allgemein zur Planungspflicht der Gemeinde Moench 2005: 676 ff.). Bekanntlich hat das BVerwG unter Rückgriff auf § 2 Abs. 2 BauGB angenommen, in einer derartigen Situation könne eine Planungspflicht für die Standortgemeinde bestehen, um negative Auswirkungen für benachbarte Kommunen zu verhindern.

Diese Erwägungen erweisen sich – jedenfalls im Grundsatz – auch für die hier zu beurteilenden Konstellationen als tragfähig: Wenn tatsächlich die bereits bestehende oder drohende Agglomeration von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben negative Auswirkungen auf Nachbarkommunen haben kann, die mit § 2 Abs. 2 BauGB unvereinbar sind, kommt eine Planungspflicht der Standortgemeinde in Betracht. Handelt es sich bei der negativ betroffenen Nachbarkommune um eine Gemeinde mit Zentralitätsfunktion und droht die Agglomeration in der Standortgemeinde ohne Zentralitätsfunktion, dann kommt auch eine Berufung der Nachbargemeinde auf § 2 Abs. 2 Halbsatz 2 BauGB i. V. m. den regionalplanerischen Agglomerationsregelungen in Betracht.

5 Schlussbemerkung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass die Agglomerationsregelungen, die im Zuge der jüngsten Fortschreibung in etliche Regionalpläne aufgenommen wurden, eine Vielzahl von Zweifelsfragen aufwerfen. In grundsätzlicher Hinsicht ist zumindest fraglich, inwieweit mit derartigen Festsetzungen der Aufgabenbereich der Raumordnung, also auch der der Regionalplanung, überschritten wird.

Ferner bewirkt der Umstand, dass die Regelungen auf die Beurteilung konkreter Sachverhalte zugeschnitten sind, erhebliche Schwierigkeiten bei der Klärung, in welchen planerischen Konstellationen die Agglomerationsregelungen bestimmte Entscheidungen der Gemeinde (konkret i. S. eines Ausschlusses von nicht-großflächigen Einzelhandelsbetrieben) erfordern. Tendenziell ist eine größere Zurückhaltung der Regionalplanung angezeigt. Ansonsten gilt: Je „rigider“ bzw. „striktter“ die Agglomerationsregelungen formuliert sind und je weiter man deren Anwendungsbereich verstehen will, umso eher stellt sich die Frage nach deren Grenzen: Im Hinblick auf die Trennung der Materien Raumordnung/Bodenrecht und im Hinblick auf den Schutz der kommunalen Planungshoheit.

²⁸ Möglicherweise sogar, um konkreten Ansiedlungswünschen zu entsprechen.

Literatur

- BayVGH (2002): Bauplanungsrecht – Nebeneinander von Verbrauchermarkt und Getränkemarkt; Funktionseinheit. In: Baurecht (BauR) 01/2002, S. 54.
- Bienek, H. G. (2008): Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2008, S. 370, S. 372 f., S. 373.
- Bischopink, O. (2004): Steuerung von Einzelhandelsnutzungen in der Bauleitplanung – Rechtliche Vorgaben für differenzierte Festsetzungen zur Zulässigkeit von Einzelhandelsnutzungen insbesondere in Gewerbegebieten. In: Baurecht (BauR) 07/2004, S. 1089.
- Bischopink, O. (2007): Die Umsetzung von Einzelhandels- und Zentrenkonzepten mit den Mitteln der Bauleitplanung. In: Baurecht (BauR) 05/2007, S. 825.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover.
- BVerfG (1954): Urt. v. 16.06.1954 AZ 1 PBvV 2/52 – BVerfGE 3, S. 407.
- BVerwG (1984): Urt. v. 03.02.1984 AZ 4 C 54.80 – BVerwGE 68, S. 342, S. 346.
- BVerwG (1988a): Urt. v. 04.05.1988 AZ 4 C 34.86. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 1988, S. 234.
- BVerwG (1988b): Urt. v. 04.05.1988 AZ 4 C 34.86 – BVerwGE 79, S. 309.
- BVerwG (1990): Urt. v. 27.04.1990 AZ 4 C 16.87. In: Baurecht (BauR) 1990, S. 573.
- BVerwG (2003): 15.05.2003 – 4 CN 9/01: † Ausweisung von Infrastrukturvorhaben im Regionalplan. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)) 10/2003, S. 1263.
- BVerwG (2003): 01.08.2002 – 4 C 5/01: Factory-Outlet-Center im Außenbereich. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1/2003, S. 86.
- BVerwG (2004): 17.09.2003 – 4 C 14/01: Erstplanungspflicht der Gemeinde. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2/2004, S. 220.
- BVerwG (2004): 20.11.2003 – 4 CN 6/03: Ziele der Raumordnung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 5/2004, S. 614.
- BVerwG (2006a): Bauplanungsrecht – Großflächiger Einzelhandelsbetrieb – selbstständige Betriebe. In: Baurecht (BauR) 04/2006, S. 644.
- BVerwG (2006b): Bauplanungsrecht – Großflächiger Einzelhandelsbetrieb – mehrere Betriebe. In: Baurecht (BauR) 04/2006, S. 648.
- BVerwG (2006c): 16.03.2006 – 4 A 1001/04: Planfeststellung für den Verkehrsflughafen Berlin-Schönefeld. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 9/2006, S. 1055.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. München.
- Ehrmann, J. (2007): Die belebte Innenstadt als Rechtsproblem. München.
- El Bureiasi, A. (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels. Berlin/Münster.
- Ernst, K. (2006): Standortsteuerung durch Landesplanung und kommunale Bauleitplanung. Berlin.
- Ernst, W.; Suderow, W. (1976): Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Rechtsgutachten für den niedersächsischen Minister des Innern. Hannover.
- Fickert, H. C.; Fieseler, H. (2008): BauNVO, 11. Auflage 2008. Stuttgart.
- Halama G. (1995): Durchsetzung und Abwehr von Zielen der Raumordnung und Landesplanung auf der Gemeindeebene, in: Berkemann u. a. (Hrsg.) (1995): In: Planung und Plankontrolle. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln.
- Hauth, M. (2001): Unzulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben. In: Baurecht (BauR), S. 1037 ff., S. 1042.
- Hauth, M. (2006): Klärendes und Klärungsbedürftiges zu § 11 Abs. 3 BauNVO. Zu den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom 24.11.2005. In: Baurecht (BauR) 05/2006, S. 775.
- Hendler, R. (1982): Grenzen der überörtlichen Planung aus der Sicht der gemeindlichen Planungshoheit. In: Regionale Raumordnung und gemeindliche Planungshoheit im Konflikt?; Schriftenreihe des niedersächsischen Städteverbandes, Heft 10. Hannover.
- Hoppe, W. (2001): Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1/2001, S. 81.
- Hoppe, W. (2004): Das zentralörtliche Gliederungsprinzip: Keine Basis für Gemeindenachbarklagen und für ein klagebewehrtes raumordnungsrechtliches Kongruenzgebot - Gegen die Erweiterung der interkommunalen Klagebefugnisse durch § 2 II 2 und § 34 III BauGB 2004-Entwurf. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 3/2004, S. 282.

- Janning, H. (2005): Ausschluss und Beschränkungen des Einzelhandels nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO – (in der neueren Rechtsprechung, insbesondere des OVG Münster). In: Baurecht (BauR) 07/2005, S. 1093.
- Janning, H. (2005): Der Ausschluss des zentrenschädigenden Einzelhandels im unbeplanten Innenbereich. In: Baurecht (BauR) 11/2005, S. 1723.
- Janning, H. (2009): Ausschluss des zentrenrelevanten Einzelhandels außerhalb der Zentren und Empfehlungen für die kommunale Planungspraxis. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 5/2009, S. 437.
- Jochum, H.. (2003): Die Genehmigung von Großvorhaben im Außenbereich: Von der Planungshoheit zur Planungshoheit der Gemeinden – Zur Änderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum bebauungsrechtlichen Planungserfordernis im Rahmen des § 25 Abs. 2 BauGB (BVerwG, Urt. vom 1.08.2002 – 4 C 5.01; 4 C 9.01. In: Baurecht (BauR) 01/2003, S. 31.
- Kilian, M.; Müllers, E. (1998): Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen. In: Verwaltungsarchiv (Zeitschr.) 89 (1998), S. 25, S. 56 ff.
- Kirste, S. (2005): Das Zusammenwirken von Raum- und Bauleitplanungsrecht dargestellt am Beispiel der Zulässigkeit von Windenergieanlagen. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 16/2005, S. 993.
- Kment, M. (2007): Die Bedeutung raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen im Rahmen des § 2 II 2 BauGB. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 9/2007, S. 996.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 5. Auflage. Stuttgart.
- Kopf, H. (2002): Rechtsfragen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten. Unter besonderer Berücksichtigung von Factory Outlet Centern. Berlin.
- Kuschnerus, Ulrich (2007): Der standortgerechte Einzelhandel. Bonn.
- Maidowski, U.; Schulte B.H. (2009): Einzelhandel: Quo vadis? In: Baurecht (BauR) 2009.
- MKRO (2008): Positionspapier der MKRO vom 29.04.2008.
- Moench, C. (2005): Die Planungspflicht der Gemeinde. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 11/2005, S. 676.
- Nonnenmacher (2008): Kommunen und Raumordnung (1. Teil). In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) Heft 5/2008.
- OVG NRW (2000): Urt. v. 04.05.2000 AZ 17 A 1744/97. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2000, S. 571.
- OVG NRW (2007): Raumordnungsrecht – Planung für Ortsteil außerhalb des Siedlungsbereichs. In: Baurecht (BauR) 04/2007, S. 661.
- OVG NRW (2009): Urt. vom 30.09.2009 – 10 A 1676/08 –.
- Regionalverband Heilbronn/Franken (2006): Fortschreibung des Regionalplans 2020 des Regionalverbandes Heilbronn/Franken (genehmigt im Juni 2006, Plankapitel 2.4.3.2).
- Ronellenfitsch, M. (2000): Ziele der Raumordnung. In: Erbguth, W. u. a. (Hrsg.): Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München.
- Scheipers, A. (1995): Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus Sicht der Gemeinden. Eine Untersuchung zum nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht. Münster.
- Schmitz, H.; Federwisch, C. (2005): Einzelhandel und Planungsrecht. Schaffung von Baurecht für Einzelhandelsvorhaben unter Berücksichtigung des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau. Berlin.
- Schneider, J. (2003): Raumplanungsrechtliche Zulässigkeit von Factory Outlet-Centern. Kiel.
- Schütz, P. (2006): Großflächiger Einzelhandel - neue Akzente bei der Auslegung und Anwendung des § 11 Abs. 3 BauNVO. In: UPR 5/2006.
- Söfker, W. (2009): § 11 BauNVO Rn. 49. In: Ernst, W. Zinkahn, W.; Bielenberg, W.: BauGB, Bd. V Stand Januar 2009). München.
- Sparwasser, R. (2006): Stadtplanung und Raumplanung - Herausforderung Einzelhandel oder: Braucht der Einzelhandel mehr Steuerung? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 3/2006, S. 264.
- Sparwasser, R. (2008): Einzelhandelssteuerung in der Regionalplanung. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 2008, Heft 5.
- Stock, J. (2003): § 11 Rn. 39 ff. In: König, H.; Roeser, T.; Stock, J.: BauNVO, 2. Auflage. München.
- Uechtritz, M. (2006): Die Neuregelungen zur standortgerechten Steuerung des Einzelhandels - Versuch einer Zwischenbilanz. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 13/2006, S. 799.
- Uechtritz, M. (2007): Großflächige Einzelhandelsbetriebe und Regionalplanung. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 12/2007, S. 1337.

- Verband Region Rhein-Neckar (2006): 1. Teilfortschreibung des Plankapitels 4.2.2 (genehmigt im April 2006) des Verbandes Region Rhein-Neckar, regionaler Raumordnungsplan Rheinpfalz.
- VerfGH NRW (1990): NRWVerfGH, 15.12.1989 – VerfGH 5/88: Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch Ausweisung eines regionalen Grünzugs. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 5/1990, S. 456.
- VerfGH NRW (2009): 2. NRW-Landesentwicklungsprogramm trägt Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht Rechnung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 20/2009, S. 1305.
- VG Karlsruhe (2007): Beschluss vom 16.10.2007 – 10 K 924/07 (Juris).
- VGH BW (1987): Urt. v. 18.06.1986 AZ 86 1068/86. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 1987, S. 106.
- VGH BW (2006a): Urt. v. 22.09.2005, 3 S 1061/04 In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 2/2006, S. 66.
- VGH BW (2006b): VGH Mannheim, 15.07.2005 –5 S. 2124/04: Normenkontrollantrag einer Gemeinde gegen Regionalplan. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht –Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR) 4/2006, S. 232.
- VGH BW (2006c): 9. Dezember 2005 – 8 S. .1754/05: Regionalplanerisches Planungsgebot, Sicherung der Bebauungsplanaufstellung durch Veränderungssperre, Einzelhandelsgrößbetriebe. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 5/2006, S. 483.
- VGH BW (2008): NKU. v. 27.09.2007, 3 S. 2875/06. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 6/2008, S. 218.
- VGH BW (2008): B. v. 19.05.2008, 3 S. 2509/07. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 10/2008, S. 384.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2001): Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21.02.2001.
- Ziegler, J. (2004): § 11 BauNVO Rn. 880 ff. In: Brügelmann, H.: BauGB, Bd. 6 (Stand Dezember 2004). Stuttgart.